

ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進

著者	布川 日佐史
出版者	法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会
雑誌名	現代福祉研究
巻	20
ページ	31-58
発行年	2020-03-01
URL	http://doi.org/10.15002/00023395

<論 文>

ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進

布 川 日佐史¹⁾

【抄録】 ドイツにおいて、貧困と社会的排除の中に閉じ込められた長期失業者・長期受給者の社会参加を促進するために、最低生活保障制度である求職者基礎保障が、就労可能な長期受給者に一般企業での正規の雇用を提供する施策を新たに導入した。「社会的労働市場」と呼ばれており、最低生活水準より高い一般水準の賃金を保障し、ミニマムでなく一般水準の社会参加を保障することになる。本稿はこの経過を明らかにし、その内容を検討することを目的としている。

【キーワード】 求職者基礎保障 社会的労働市場 就労促進

1. はじめに

ドイツでは失業率が、「求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）」の施行された2005年の11.7%をピークに以後低下し続け、最新の調査（2019年10月）では4.9%へと半分以上に低下した。失業とは逆に人手不足が問題として論じられるようになってきている。しかし、注目すべきは、労働市場のこうした改善の中で、長期失業者対策が大きな政治課題となり、新たな施策が具体化されたことである。2018年12月の求職者基礎保障第10次改正法（チャンス法）¹により、二つの新たな施策が創設され、2019年1月から施行されている。一つは、失業期間が2年を越える受給者に一般労働市場の社会保険加入義務のある雇用を促進する賃金助成（社会法典Ⅱ第16e条）である。もう一つは、受給期間が6年を越える受給者に、「社会的労働市場」において社会保険加入義務があり、労働協約賃金が支払われる雇用を提供する賃金助成（社会法典Ⅱ第16i条）である。

これらは、最低生活保障制度である求職者基礎保障が、受給者に、一般企業での正規の労働を提供するものであり、それを通じて単身最低生活水準より高い一般水準の賃金を保障し、ミニマムで

¹ 「一般労働市場および社会的労働市場において長期失業者に参加のチャンスを創出するための法律（第10次社会法典Ⅱ改正法、参加チャンス法）」 Gesetz zur Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (10. SGB II-ÄndG - Teilhabechancengesetz)

¹⁾ 法政大学

なく一般水準の社会参加を保障するものである。貧困と社会的排除の中に閉じ込められた長期失業者・長期受給者の社会参加を促進するために、画期的な施策が具体化されたのである。

施策の進展状況や成果と課題の調査・分析を進めるに先立ち、本稿ではこの施策の制度上の特徴とその意義について検討する²。

以下、

- ・最初に、求職者基礎保障の制度上の特徴を要約する。
- ・次に、現時点での社会参加支援策の全体像をまとめ、新施策の位置を確認する。
- ・こうした施策の必要性がどのように論拠付けられてきたのか、長期失業の固定化と長期受給者の「労働市場からの遠さ」について確認する。
- ・また、先行した「就労促進 (Beschäftigungsförderung)」(2007 年～2012 年) が残した成果と課題について確認しておく。
- ・その上で、新施策の内容をあらためて詳しく検討する。
- ・最後に、新施策が日本に示唆することをまとめる。

2. 求職者基礎保障の特徴

(1) フレキシキュリティーと「支援と要請」

求職者基礎保障 (社会法典Ⅱ) は、就労可能な生活困窮者とその世帯員への最低生活保障金銭給付と就労支援サービス給付からなる労働市場指向の公的扶助制度である。2003 年末に成立し、2005 年 1 月 1 日に施行された。1990 年代から続いた長期・大量失業と就労可能な社会扶助受給者の急増への対応の切り札たる「ハルツ改革」において具体化された。

ハルツ改革は、労働市場の規制緩和による雇用創出と、社会保障制度改革を統合したものである (フレキシキュリティー)。4 段階にわたる労働市場政策全般の改革であり、最終段階 (ハルツⅣ) が求職者基礎保障の創設であった。こうした経緯から求職者基礎保障は「ハルツⅣ」と呼ばれてきた。

制度の原則として、「活性化」、「1 つの手からの援助」、「支援と要請 (Fördern und Fordern)」をキーワードにした新たな最低生活保障制度の創出である。「要請」とは、支援を受ける側の義務の強調である。制度改革としては戦後最大の規模の改革であり、一方で連邦労働エージェンシー (旧連邦雇用庁) を実施主体とする「失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)」を廃止し、他方で自治体を実施主体とする「社会扶助 (Sozialhilfe)」を就労不能な人のみの制度へとカテゴリー化し、新たに、就労可能な

² 長期失業者・長期受給者を雇い入れ、雇用を継続するのは容易ではない。雇い入れ先の分析や、雇い入れ先での就労継続支援の検討については、先行するモデルプロジェクトの経験も含め、別稿を予定している。

要扶助者とその世帯員を切り出し、両者の受給者を合わせて対象とする労働市場を指向する公的扶助制度を創設したのである（布川，2006）。

法成立と実施に至る経緯は政治的対立が絡んで複雑である。シュレーダー首相が率いる社会民主党（SPD）と緑の党（Bündnis 90/Die Grünen）の連立政権は、ハルツ委員会提案をもとに連邦の労働市場政策を担う「労働エージェンシー」を実施主体とし、「一つの手」からの「活性化」支援をコンセプトにした制度創設をめざしていた。そのためのパイロットプロジェクトがノルドライン・ヴェストファレン州（NRW 州）を中心に活発に取り組まれていた。他方、連邦参議院の多数を占めていた野党キリスト教民主同盟・社会同盟（CDU・CSU）は、ヘッセン州コッホ首相を中心に Ifo 研究所、経済諮問会議と連携し、社会扶助制度をウィスコンシンモデルのワークフェア型へ転換することをめざしていた。失業扶助を廃止すること、低賃金雇用と社会保障を組み合わせること、「支援と要請」を強調し受給者に反対給付を求めることは両者に共通しているが、制度の性格及び実施体制をめぐる意見は対立していた。

2003 年末に両者の妥協が成立したが、それによって最終的に実現したのは、ハルツ委員会が想定していたよりも低い基準額であり、「1 ユーロジョブ」を創出し就労を義務付けることであり、過酷な制裁であった。金銭給付を引き下げ、低賃金就労義務付けを組み合わせることで最低生活を保障するというヘッセン州提案が大きく影響したのであった³。求職者基礎保障の基本的性格は「低いレベルのフレキシキュリティー」の実現である。「90 年代から『活性化』を目標に社会扶助改革の議論を先導してきた NRW 州が目指してきたものから見ると、最終的に成立した改革の内容はウィスコンシンモデルを掲げたヘッセン州提案へ近づき、NRW 州が積み上げてきた経験から断絶したものとなったように見える。とはいえ、低賃金就労への流し込みを強調するヘッセン州の改革構想どおりになったわけでもない。」のであった（布川，2004：53）。

（２）実施主体の２分と「一つの手からの援助」

妥協がもたらしたもう一つの大きな問題は、実施主体が二つに分かれたことである。シュレーダー連立政権が当初想定していたのは、連邦労働エージェンシー（BA）が金銭給付と援助サービスを一括して担う制度であった。しかし、CDU・CSU の反対を受け、自治体の実施主体として金銭給付と援助サービスの一部を担うことになった。すなわち、金銭給付のうち、家賃及び暖房費の給付と家具等初回調達給付 / クラス旅行給付⁴と、労働参入支援サービス給付のうち、未成年者および障害児

³ 失業扶助が廃止されたため、失業保険給付が終わると直ちに最低生活水準に陥ることになった。これは落層への不安、社会全体の不安を高めた（Betzelt und Bode (ed.)，2018）。

⁴ その後、2010 年の違憲判決を受けて導入された「教育と参加給付」（第 28 条、第 29 条）も自治体の実施主体となっている。

の世話または家族の介護援助（以下、育児・介護援助）、債務相談、心理精神相談援助、依存症援助という側面的・福祉的支援は、自治体が実施主体となった⁵。

表1 二つの実施主体による分担

実施主体	生計保障金銭給付（失業手当Ⅱ）	労働参入支援サービス給付
労働エージェンシー	生計保障基準給付 追加需要給付	労働参入支援給付 第16条（社会法典Ⅲによる支援施策） 第16b条～第16i条
自治体	住宅暖房費給付 家具調度品等初回調達給付 クラス旅行給付	側面的福祉的参入支援給付（第16a条） 育児・介護、債務、心理精神、依存症の相談援助

（出所）法文より筆者作成

労働参入給付（就労支援給付）について実施主体ごとに整理するなら、労働市場政策としての本来の労働参入給付はすべて連邦財源であり、連邦機関たる労働エージェンシー（BA）が実施主体である。90年代以降、自治体による社会扶助が福祉施策を越えて労働市場施策を展開しだしていたが⁶、社会扶助による雇用創出策である「就労扶助（Hilfe zur Arbeit）」は廃止され、自治体は独自の雇用・労働市場政策の手段を失った。労働市場政策を担う労働エージェンシーが、「一般労働市場において、1日最低3時間就労可能」という緩い対象者規定をもとに、それまで福祉・社会扶助の対象となっていた人々も抱え込み、一般労働市場への参入支援を行うことになった。

当初の連立政府案では労働市場政策を担う労働エージェンシーが、育児・介護援助、債務相談、心理精神相談援助、依存症援助という福祉的参入支援にも乗り出すことになっていた。「一つの手からの援助」が制度全体のキャッチフレーズだった。しかし、妥協の結果、自治体がこれら福祉的参入支援を取り戻し、実施主体となった。自治体は、求職者基礎保障受給者のために、育児・介護援助、債務援助、心理精神援助、依存症援助という側面的・福祉的支援を、就労を目的に、自治体の一般福祉施策とは別に、自治体独自財源で求職者基礎保障による給付として実施することになった。受給者に対しては、例えば債務相談は、自治体の一般福祉施策による債務相談ではなく、自治体が行う求職者基礎保障による債務相談が提供される。制度上の優先関係は、育児支援においては、求職者基礎保障による支援が、自治体の「子ども・青少年援助」（社会法典Ⅷ）による支援に優先する。

⁵ ここに至る自治体の費用負担軽減をめぐる自治体と連邦の対立・妥協については、武田（2016）を参照のこと。また、この過程で、住居費給付の在り方が再転換したこと、およびその意味については、鳴田（2018）を参照のこと。

⁶ 就労扶助の展開については、布川編著（2002）を参照のこと。

この第 16a 条を自治体がどのように、どの程度実践するかが、今日まで続く大きな課題となるのである。

さらに問題なのは、「一つの手からの援助」が制度創設の眼目だったのに、実施主体が二つに分かれてしまったことである。「一つの手からの援助」のためには、連邦と自治体の両実施主体の連携・協同が必要となった。労働エージェンシーと自治体が、「協同体 (ARGE)」を作るようになった。また、自治体が労働エージェンシーの業務の実施主体として連邦労働社会省から認可を受ける「オプション」(「認可自治体」)も具体化された。協同体に対しては、自治体の権利を侵害し違憲であるとの訴訟が起り、運営体制をめぐる紆余曲折がここから始まることになった [武田, 2016]。現在は、両者で「共同機関 (Gemeinsame Einrichtung)」を作っている。「共同機関」、「認可自治体」ともあわせて、求職者基礎保障の運営機関はジョブセンター (JC) と名付けられている。

ドイツにおいては、国の雇用労働行政と、自治体の福祉行政とが、このように交錯してきたのである。

3. 求職者基礎保障における社会参加支援の現状

(1) 社会参加支援の全体像

求職者基礎保障法は、職業紹介と職業訓練により、一般労働市場での就労を促進することを目標とする制度であり、労働市場政策としての「雇用促進 (社会法典Ⅲ)」の施策を受給者に提供している (社会法典Ⅱ第 16 条)。そうした一般的な労働市場施策とは別に、第 16a 条以下で、社会参加を目的とする施策を制度化し実施してきた。ここで社会参加といっても、就労との関りによって違った意味合いを持っている。今年から実施された 2 施策の意義を明らかにするために、まず、求職者基礎保障における社会参加支援の施策の全体を整理しておこう。

表 2 に示したように、2005 年制度導入時からの社会参加支援策に、2011 年制度改革による支援策が加わり、その上に、2014 年以降の新たな取り組みが加わり、さらに 2019 年から新たな施策が実施されている。それらは、「A 就労準備としての社会参加支援」、「B 社会参加そのものを目標とした支援」、「C 労働を通じた社会参加」の 3 つに分類できる。

A 就労準備としての社会参加

すぐに一般労働市場での就労をめざすのではなく、中長期的に一般就労につなげる支援であり、日本で言う就労準備支援である。

(1) 第 16a 条は、福祉的側面的支援としての労働参入給付であり、直接的就労支援ではなく、職

表2 社会参加支援の全体像

	開始時期
A 就労準備としての社会参加： 中長期的に一般就労につなげる支援	
(1) 社会法典Ⅱ第16a条 自治体の行う統合給付 育児・介護援助、心理精神援助、債務相談、依存症相談	2005年～
(2) 社会法典Ⅱ第16d条「労働機会」(通称、「1ユーロジョブ」) 公益的・追加的・市場中立的就労提供。非雇用関係、追加需要補償	2005年～
(3) 連邦プロジェクト「労働市場における参加へのイノベティブな道(レハプロ)」 社会法典Ⅸ、職業リハビリテーションとの連携	2018年～
B 社会参加そのものが目標で、一般就労につながるかどうかは問わない支援	
(4) 社会法典Ⅱ第28条、第29条「教育と参加給付」 25歳未満のこども・若者	2011年～
(5) 「若者職業センター(JBA)」における青少年就労支援 社会法典Ⅷ(人格の発達为目的、制裁につなげない支援)との連携 職業学校・基礎学校との連携	2014年～
(6) 社会法典Ⅱ第16h条「援助が届くのが著しく困難な若者の支援」 制裁により給付から排除された若者へのアウトリーチ、信頼づくり 経済給付に繋ぎなおし、自立支援の対象とするのが目的	2017年～
C 労働を通じた社会参加：一般就労が困難な長期失業者・長期受給者に社会保険加入義務のある雇用を提供する支援	
(7) 社会法典Ⅱ第16e条「長期失業者の参入」 失業期間2年を越えた長期失業者、2年間の賃金補助	2019年～
(8) 社会法典Ⅱ第16i条「労働市場における参加」 受給期間6年を越えた25歳以上の長期受給者、5年間の賃金補助	2019年～
(9) ベルリン州プロジェクト「連帯基礎所得」 失業期間1年を越えた人、自治体等が正規雇用、人件費100%補助	2019年 7月～

(出所) 各資料より筆者作成

業紹介阻害要因の軽減・除去をめざすものである。先に述べたとおり、自治体が実施主体であり、育児・介護援助、心理精神相談、債務相談、依存症相談の4本柱を内容としている。

目標として、一般就労につなげるとの前提が置かれている。そのため一般就労につながる見込みがない人へは支援ができないできた。他方、一般就労の見込みのある人は、職業紹介や直接的な就労支援が優先され、第16a条による側面支援ができないできた(Kaltenborn, Kaps, 2012)。問題を適切に軽減・解決できないことが、受給期間の長期化をまねいてきた。

なお、第16a条は、先述の通り、自治体の実施主体であり、自治体独自財源による。これ以外の参入支援措置は、全て連邦雇用エージェンシー(BA)が実施主体で連邦財源なのとは異なっている。2003年末の政治的妥協の結果である。「一つの手からの支援」の要だが、自治体主権が強い連邦制の下、国は自治体がどのような取り組みをしているのか統計データがとれず、実態が不明な状態が続

いてきた。自治体は第 16a 条としてではなく、自治体の一般福祉政策で実際に対応しているとも言いが、そもそもニーズに応えきれていない。州と自治体との間の目標統制制度が導入されたが機能しているとは言えない。第 16a 条の現状から制度の規範にかかわる問題を見て取ることができる (Kaps et al., 2017)。

(2) 第 16d 条「労働機会」は「1 ユーロジョブ」と呼ばれるものであり、公益的、追加的、市場中立的な仕事という枠内の単純作業を提供してきた。公的就労創出対策ではあるが、雇用関係の生じない就労である。「就労意欲に欠ける」就労可能な受給者に対するワークテストとしての役割を果たしてきた [Christoph et al., 2015]。社会参加の場になっているとの評価もあるが、受給者だけでなく集まって働くのが常で、インクルーシブとは言えない働き方である。職業資格の向上にはつながらない。受給者にとってのメリットは、時間当たり 1 ユーロ強の手当を生活の足しにできることである。

連邦労働省が新たに取り組んでいるプロジェクトが (3) 「労働市場における参加へのイノベティブな道 (レハプロ)」である (BMAS, 2018a)。年金保険等を実施主体とする職業リハビリの改善をめざしている。ドイツにおいて職業リハビリテーションは職場復帰・離職予防と再就職促進のための重要な労働市場政策として機能している。

「レハプロ」がめざすのは、職業リハビリの改善であり、実施主体である年金保険及び医療保険とジョブセンターとの連携の改善である。2009 年の国連障害者権利条約批准と 2016 年の「連邦参加法」制定により、障害を持つ人への支援システムが大きく変わりつつある中での動きである。イノベティブな事業展開が始っており、注目する必要がある。制度上は「障害を持つ人のリハビリテーションと参加 (社会法典 IX)」に位置づけられるものだが、ジョブセンターに新たな課題を提起している (Klerks, 2018)。

B 社会参加そのものが目標で、就労につながるかどうかは問わない支援

(4) 第 28 条、第 29 条「教育と参加給付」は、子どもの基準額が低すぎるとの 2010 年違憲判決を受けて導入されたものであり、求職者基礎保障受給世帯の子ども・若者の人格的発達をめざした社会参加支援である。

(5) 「若者職業センター」(Jugendberufsagentur, JBA) とは、連邦労働社会省の定義によれば、ジョブセンターが主導して創り出したもので、ジョブセンター、自治体青少年局、学校、労働エージェンシー、若者支援団体などとの連携支援体制である (BMAS, 2015b)。一つの建物において、これら諸機関・団体が連携して若者の支援にあたっている。「学校から職業訓練への移行過程で、一人の漏れもださない」ことなどが目標となっている。

若者職業センターの設立が契機となり、人格の発達を目的とし、制裁とは無縁な「青少年援助（社会法典Ⅷ）」の第13条「若者就労支援」の拡充をもたらした。若者就労支援が「ルネッサンス」を迎えたと言われている。

(6) 第16h条「援助が届くのが著しく困難な若者の支援」は、支援が届いていない若者へのアウトリーチである（BMAS,2018b）。ホームレス状態にある若者が一つのターゲットグループである。あわせて、ジョブセンターがかつて制裁を課し、給付対象から排除した若者がもう一つのターゲットグループである。ジョブセンターとのつながりが切れた若者を再度最低生活保障給付につなぐ支援であり、若者への義務付けや制裁はない。2016年の求職者基礎保障改革において、若者への制裁を緩和することがCDUの反対で断念された見返りとして導入されたものである。社会法典Ⅱの施策としては異質であり、「子ども・青少年援助（社会法典Ⅷ）」の原理が求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）に入り込んだとも言われている。

C 労働を通じた社会参加

一般就労が困難な長期失業者・長期受給者に社会保険加入義務のある雇用を提供する支援である。本稿が着目するのが、昨年12月の「参加チャンス法」により創出された二つの施策、(7) 社会法典Ⅱ第16e条「長期失業者の参入」と、(8) 社会法典Ⅱ第16i条「労働市場における参加」である。一般企業および「社会的労働市場」において、社会保険加入義務のある雇用を長期失業者・長期受給者に提供するための、雇い主へ賃金コスト補助制度である（詳細は後述）。

これに加え、ベルリン州独自の取り組みとして、ミュラー・ベルリン市長提案に基づき、失業期間1年を越えて3年目までの人を対象にした(9)「連帯基礎所得」(Solidarisches Grundeinkommen, SGE)が7月から実施されている（Senatskanzlei, 2019）。基礎所得と銘打っているが金銭給付ではない。社会保険加入義務のある協約賃金もしくは州最低賃金適用の、期間の定めのない雇用を創出する。ベルリン州独自の施策である。交通、環境、教育、観光などの分野の補助的仕事を自治体が創出する。本年7月1日から、1000人を目標に雇い入れが始まっている。

これらは、受給者が社会保険加入義務のある正規雇用で働くことにより、最低生活ではなく、それを越えるノーマルな生活を保障し、一般水準の社会参加を達成するというものである。最低生活保障制度が、一般企業に就職するのが困難な受給者に、ノーマルな雇用を提供し、ミニマムではなく、ノーマルな生活水準を保障するのである。先行する州のプロジェクトや、連邦プログラムの成果をもとに法制化された。「ハルツⅣ見直し・廃止」議論とも大きくかかわっている。

（２）小括

以上のように、社会参加を掲げた支援が多様に展開している。日本で言う「就労準備」的な支援はもとより、社会参加そのものを目的として、義務付けや制裁と切り離した支援も始まっている。その中で本稿が注目するのは、社会保険加入義務のあるノーマルな雇用を通じて、ミニマムを上回る生活を保障するようになったことである。2003年の政治的妥協の結果、低い給付額と低賃金就労の組み合わせ、及び、圧力・制裁によるアクティベーションが前面に出ていた求職者基礎保障であったが、対極へ大きく揺り戻したと評価できよう⁷。

他方、自治体による福祉的参入支援（第16a条）は、不十分な状態が続いている。こちらに関しては変化の兆候を見ることはまだできない。ハルツIV改革・廃止の諸提案においても、自治体が実施主体の給付をどうするかは論じられてはいない。今後、就労を通じた社会参加を目標とした「労働市場における参加（第16i条）」が進展する中で、自治体による福祉的参入支援の必要性が高まるだろう。それを通じて、求職者基礎保障による給付としてあらためて位置づけを明確にする方向に向かうのか、それとも、求職者基礎保障の給付としてではなく自治体の一般福祉施策として拡充が図られることになるのか、現時点ではまだ見通すことができない。

4. 労働市場の推移と長期失業者・長期受給権者

労働市場から長期間排除された人に、時間と費用をかけて労働を通じた質の高い社会参加を保障するという施策が具体化されたのは、長期失業者・長期受給者が、制度上の規定では就労可能と判定されるが、実際には一般労働市場で正規雇用に就職できない現実が前提になっている。

（１）労働市場の推移

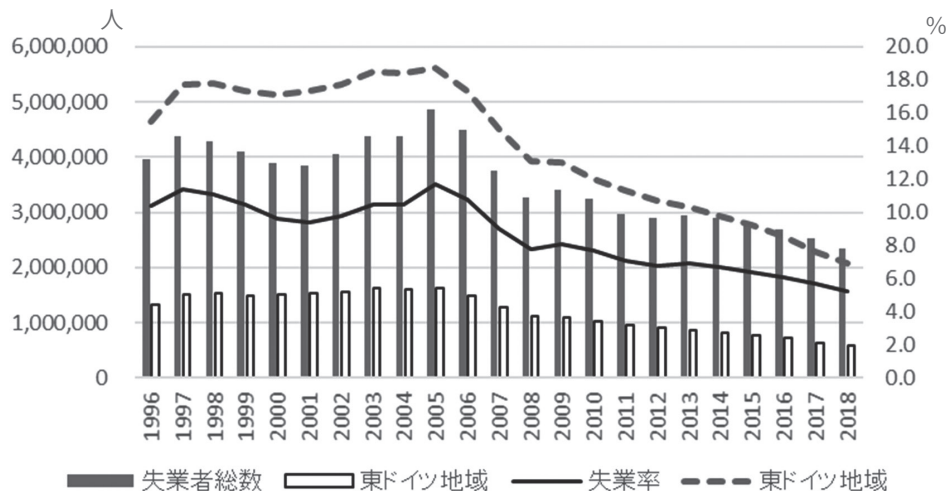
ドイツでは1990年代後半に失業者が400万人台、失業率10%台となり、求職者基礎保障が導入された2005年が失業者数486万人、失業率11.7%でピークとなった。それ以降急速に減少し、2018年には失業者234万人、失業率5.2%にまで低下した（BA, 2019a）（図1）。旧東ドイツ地域における失業率の低下が著しい⁸。

⁷ 最低生活基準額は、2005年旧東地域が331ユーロだったのが、424ユーロにまで引き上げられてきた。子どもの教育・社会参加給付も創設され引き上げられてきた。また、義務違反への給付額全額削減を含む過酷な制裁に対しては、連邦憲法裁判所が2019年11月5日に判決を下した。これをもとに基準額の30%を越える過酷な制裁は憲法違反とされた。

⁸ ザクセン州を例にとれば、この背景には、高齢化と人口流出がある。同州では、2006年の失業者37.2万人が、2016年には15.8万人へ半減したが、長期失業から高齢年金受給への移行と、若年層の転居・流出が、減少分の約半分、10万人分を占める（Lenk et al.2017:42）。

こうした労働市場の変化をどう評価するかについては議論が分かれるところである。労働市場の規制緩和が進み、派遣労働やミニジョブを始めとする非正規雇用が拡大したのであり、低賃金を求職者基礎保障給付で補うワーキングプア（「アウフシュトゥッカー」）が増加したというのが実態である（Butterwegge, 2018）⁹。

図1 失業者数及び失業率の推移



（出所）BA（2019）より作成

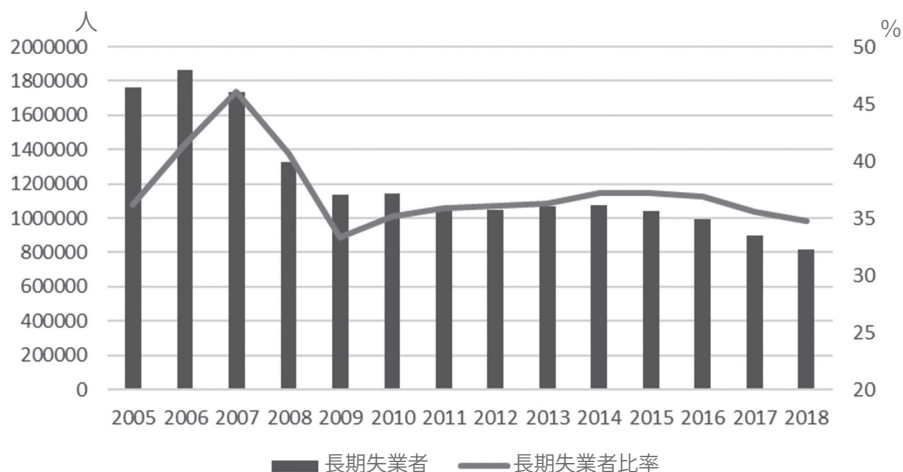
（2）長期失業者の固定化

制度改革の狙いでもあった長期失業者の削減という点からみると、長期失業の固いコアに変化がないことが問題とされてきた。長期失業者は2006年の186.4万人をピークに急減したが、2009年以降は失業者全体の三分之一、100万人台を保ってきた（BA, 2019b）（図2）。

失業が長期化し失業保険（失業手当Ⅰ）給付期間が満了した失業者は、生活が困窮し要扶助状態となれば求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）の対象となり、失業手当Ⅱ（ハルツⅣ）を受給する。2018年12月現在、失業者総数221万人のうち、失業手当Ⅱ受給者が143.3万人である。失業保険（社会法典Ⅲ（雇用促進））から失業保険Ⅰを受給している失業者は77.7万人にすぎない（BA, 2018b）。失業保険制度及びその担当機関である労働エージェンシーによる失業者対策が果たす役割は縮小してきた。失業者対策、とりわけ長期失業者対策の担い手は、公的扶助制度としての求職者基礎保障であり、ジョブセンターが担当機関なのである。

⁹ Butterwegge は、失業が半減し、就労者が増大したが、逆に、非正規・不安定就労が増大し、相対的貧困率の上昇、貧困の拡大が同時進行してきた。労働市場の変化が貧困問題の改善につながっていないことを厳しく批判している。

図2 長期失業者数及び長期失業者比率の推移

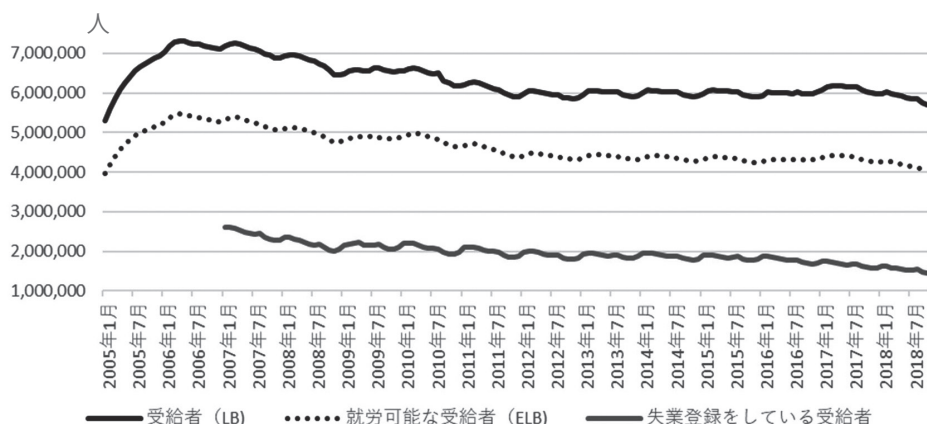


(出所) BA (2019b) より作成

(3) 求職者基礎保障受給者の推移

求職者基礎保障の側から問題を見てみよう。労働市場の改善にもかかわらず、求職者基礎保障の受給者総数は大きく減少せず、600万人台で推移してきた。15歳以上65歳未満で、就労可能な受給者は450万人ほどの数を保ってきた。そのうち失業登録をしている受給者は150万人台で横ばいになってきた (BA, 2018a) (図3)。

図3 受給者の推移



(出所) BA (2018a) より作成。

受給者の中には、職業紹介可能・求職活動可能な受給者（失業登録をしている受給者）よりも、失業者として扱われない受給者が多い。就労可能だが失業登録をしていない人・失業登録できない人達であり、失業者と扱われない受給者である。その内訳は、まず、働いているが低賃金のため世帯の需要を満たすには十分な所得を得られない人である。また、就労支援対策に参加している人、進学している人、職業訓練を受けている人は、失業と扱われない。それに加えて、育児や介護のため求職活動ができない人、病気やケガで、6カ月以内に回復が見込まれるが、当面の間は労働不能の人も失業者としては扱われない¹⁰。育児・介護などの支援ニーズが高い人たちだが、失業者対策という枠組みでは支援対象にならない。

表3 就労可能な受給者の内訳

(単位：万人)

失業登録している就労可能な受給者（失業者）	153.8
失業登録していない就労可能な受給者（非失業者）	256.6
就労中	62.1
就労支援対策の対象となっている	52.1
学校、大学、促進されていない職業訓練	38.3
育児、家事、介護に従事	32.3
傷病のため当面労働不能	29.7
中高年者への特別規定	16.7

(出所) BA (2018d) より作成

失業という視点からではこうした人たちは視野に入っていない。失業の長期化という視点だけでなく、受給期間の長期化という視点からの問題把握と対応が必要なのである。

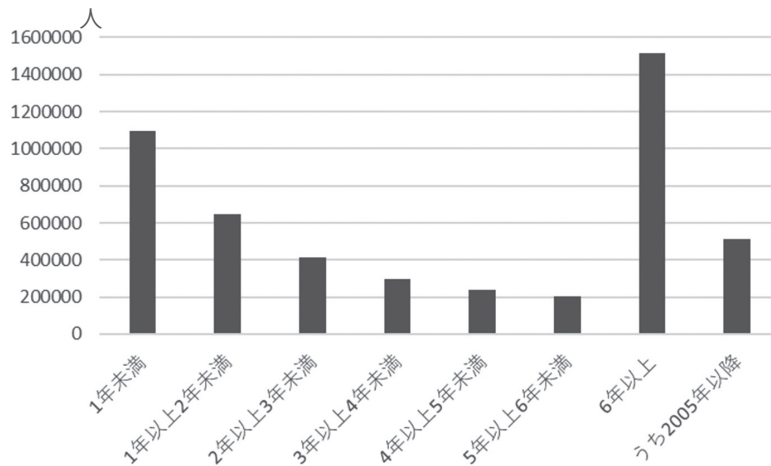
（４）長期受給者の推移

就労可能な受給者の中で、受給期間が2年以上の長期受給者が過半を越えている¹¹。2017年6月時点で、就労可能な受給権者441万人中、267万人、60.5%が2年以上の長期受給者であった。そのうち、受給期間が6年以上の人は、152万人、34.4%に達している。制度創設の2005年以来ずっと受給している人が、51万人いる（BA, 2018c）（図4）。

¹⁰ 病気やケガで就労不能と判断されるのは、「予測される期間（6カ月）」を越えて、一日3時間、一般労働市場において稼働活動ができない場合である。

¹¹ 2010年に社会法典Ⅱ第48a条「業務能力の比較」における評価指標の変更があり、それまで24か月のうち4週間の中断がない者を長期受給者していたが、24か月のうち21カ月受給していれば長期受給者と規定が変更された。

図4 受給継続年数ごとの就労可能な受給者数（2017年6月）



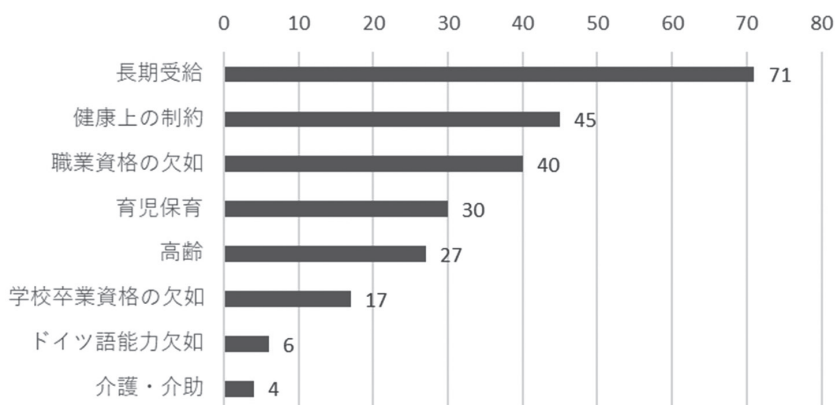
（出所）BA（2018c）より作成。

（5）長期受給者の職業紹介阻害要因

労働市場・雇用研究所（IAB）のBesteらにより、長期受給者が民間企業の正規職に採用される可能性は非常に少ない現状が確認されている（Beste, et al., 2016）。概要を見ておこう。

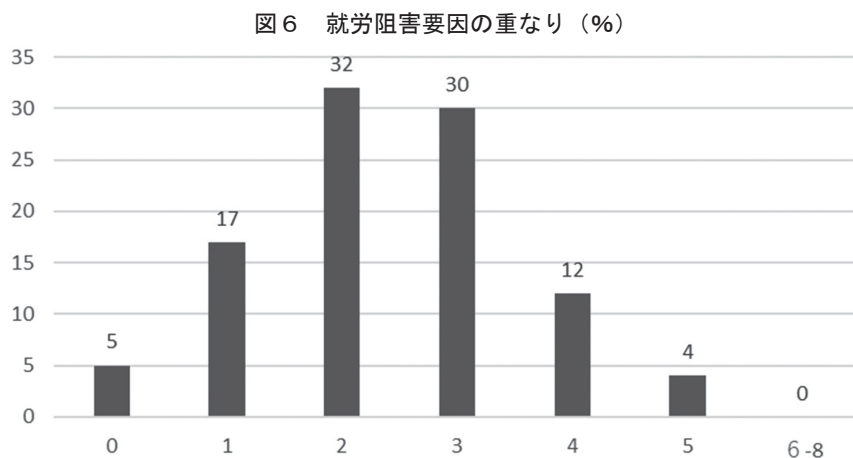
長期受給者は多様な阻害要因を抱えている（Beste and Gundert, 2014）（図5）。長期受給をしていることそのものが、雇用主にとって採用忌避の要因になる。また就労可能とはいえ、健康上の制約を半分近い人が抱えている。4割が職業訓練未修で職業資格に欠けている。育児・保育による制約のある人が3割を占めている。

図5 受給者の抱える阻害要因（%、重複あり）



（出所）Beste, et al. (2016:6)

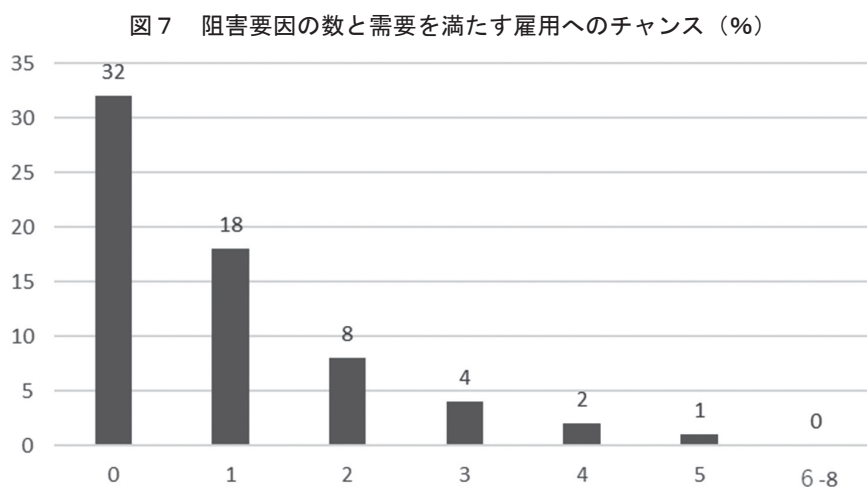
長期受給者は、こうした阻害要因をいくつも重ね持っている（図6）。2つ以上の制約要因を持っている人が約8割であり、3つ以上重ね持っている人が約5割を占める。



（出所）Beste, et al. (2016:7)

（6）採用可能性

2つ以上の阻害要因を持つ人が、世帯の最低生活需要を満たす賃金を得られる雇用（正規職の雇用）に採用されるチャンスは、就労阻害要因のない人で32％であり、阻害要因の数が増えると可能性は大きく減少する（図7）。阻害要因を2つ以上持つ人で15％、3つ以上になると7％となる。



（出所）Beste, et al. (2016:7)

(7) 小括

労働政策上の失業という視点から見ると長期失業者は約 100 万人だが、求職者基礎保障受給という視点から見ると、就労可能な長期受給者は 267 万人となる。就労可能な長期受給者対策という視点が重要なのである。

その人たちの多くは、職業紹介阻害要因を複数抱え、一般企業に採用されるのが困難な、「労働市場から遠い」人たちである。就労可能ではあるが、一般企業に採用されるのは難しい。職業紹介によって早期に一般企業での採用をめざす就労支援には無理がある¹²。

日本においては、こうした人たちへの就労支援として、一般企業への就職を中長期的目標として、まずは就労準備支援を行い、次に「中間的就労」の場を創出し、段階的に一般企業での採用に繋げるという施策が行われてきた。もしくは、一般企業への就職を目的とするのではなく、社会参加そのものを目的とした就業（雇用関係のない就業）の場づくりが行われてきた。

ドイツにおいて新たに具体化した施策は、それらと性格が異なる。一般企業への就職が困難な長期失業者・長期受給者に、社会参加の場として、一般企業における社会保険加入義務のある正規雇用を提供するというものである。詳しく見ていこう。

5. 「就労促進 (Beschäftigungsförderung)」が残した成果と課題

(1) 2007 年「就労促進 (Beschäftigungsförderung)」

失業対策としての社会保険加入義務のある雇用の創出策そのものは、新しいわけではない。求職者基礎保障創設以前には、労働市場政策として雇用創出措置 (ABM) があり、自治体による社会扶助には賃金契約型の就労扶助があった (布川編著, 2002)。

だが求職者基礎保障においては、社会保険加入義務のある雇用を創出する施策は位置づかなかった。「労働機会 (AGH)」によって雇用契約型の就労を提供することも可能であったが実際には活用されず、雇用契約のない「1 ユーロジョブ」が大規模に実施された。就労支援というよりも、受給者の意欲をためすワークテストとして活用されたのであった (布川, 2008:134)。

これでは求職者基礎保障創設の基本目標である長期失業者対策として十分ではない。長期失業者・長期受給者の実態に即した施策の必要性を反映し、2007 年に、長期失業受給者と社会保険加入義務のある雇用契約を結んだ事業主への賃金コスト補助制度として、「就労促進 (Beschäftigungsförderung)」

¹² Hirsland (2019) は、複数の就労阻害要因を抱えた受給者で第一労働市場において就職に成功した人とは、どのような条件を持っている人たちかを分析している。

が、キリスト教民主同盟と社会民主党の合作として制度化された¹³。その内容は以下に見るように画期的なものであった。これが「社会的労働市場」及び第16i条の先駆けであった¹⁴。以下、「就労促進」の内容及びそれへの評価、廃止に至る経過について、Lobato und Ritter (2012)、Lobato (2017)、Fuchs und Silke (2017) をもとに要点をまとめておこう。

「就労促進」の制度上の特徴は、雇用創出対策ではあるが、採用される人及び雇い入れる雇用主への個別支援の意義を認め、賃金コスト補助の形をとったことにある。それまで賃金コスト補助は、障害などで労働能力・生産性の低い労働者を雇い入れるための補償として位置付けられてきた。新しい仕事を生み出すのではなく、既存の求人先にハンディのある人を雇い入れるための個別ニーズに応じた補償施策が従来の賃金コスト補助であった。「就労促進」はこうした役割を果たしてきた賃金コスト補助を、新たな雇用を創出する手段と位置づけ直したのである。これ以後、賃金コスト補助による雇用創出という施策が定着する。

支援対象は、18歳以上、1年を越える長期失業受給者で、2つ以上の阻害要因を持ち、24カ月以内に第一労働市場での就職が難しいと見込まれる者である。

雇用契約をもとに賃金協約が適用され、社会保険加入義務がある規範的な（ノーマルな）雇用が提供された。雇い主は、当初、公益的団体に限定されていた。障害者雇用の分野でひろがってきた「統合企業（Integrationsunternehmen）」も雇い入れ先として注目されていた。2008年から民間企業も補助の対象とされるようになった¹⁵。

開始から24カ月後に第一労働市場への参入可能性がチェックされるが、その後は期限をつけずに支援が永続する。長期失業者に期限を定めない（65歳までの）正規雇用を提供するものであった。一般雇用と異なるのは、失業保険が適用されないことだけである。

確認すべきは、支援対象者が、補助のつかない一般労働市場での正規雇用へ移行することを唯一の目標に掲げていなかったことである。雇用を通じた社会参加が目標に加わった。

¹³ 2007年10月の社会法典Ⅱ改革第二法「ジョブ・パースペクティブ」によって制度化された。当初は、第16a条であったが、2010年法改正により別内容の、現行の第16a条が規定されたため、「就労促進」は第16e条となった。

「就労促進」の内容は、2005年のCDU/CSUとSPDとの連立協定に基づき、SPDのブランドナー議員と、CDUのラウマン議員が調整にあたった。ラウマンは現在NRW州の労働健康社会相である。Wagnerが、「就労促進」成立のプロセス及びこの時点での論点についてまとめている（Wagner, 2007）。

¹⁴ この動きについてはかつて簡単に触れた（布川, 2008:134）。

¹⁵ 一般企業での就労のほうが、社会参加意識が高く、社会参加効果が高い。また、公益団体での雇い入れに対しては特定のイメージがある。それゆえ、対象者がスティグマを感じることなく、一般就労であることをより明確にするため、雇用主を民間企業にも広げた。インクルーシブな雇用をめざす動きがすでにここにみられる。

表 4 「就労促進 (Beschäftigungsförderung)」

法的根拠	2007 年 10 月第 16a 条として成立、2010 年からは第 16e 条に変更、2012 年 3 月に廃止。
雇用関係、労働時間	社会保険加入義務（失業保険を除く）のある雇用で、労働時間は正規労働時間の半分を下回ってはならない。
対象者	失業期間が 1 年を越える長期失業者で、18 歳以上、2 つ以上の阻害要因を持ち、24 カ月以内に第一労働市場での就職が難しく、既に 6 か月間の活性化措置を受けたが、参入ができなかった受給者。
報酬	賃金：労働協約賃金もしくは地域に一般的な賃金額
雇用主への補助	賃金の 75% までの賃金補助、就労継続に不可欠なソーシャルワーク支援に必要な費用の償還、資格向上のため、一人当たり年 200 ユーロまでの補助が可能。
期間	まずは 2 年間、そのあとは期限の定めなし。
雇用主	当初は公益的事業主体に限定、2008 年 4 月から民間企業へも拡大

(出所) 法文をもとに筆者が作成

(2) 批判と廃止

こうした画期的な「就労促進」は、厳しい批判を浴びることになる。高い費用をかけた割に、補助のつかない一般雇用への移行への成果があがらないことが批判された。「副作用」として、対象者を抱え込む効果（ロックイン効果）が高いと批判された。失業期間がそれほど長くない「労働市場に近い」受給者が支援対象となり、抱え込まれ、一般労働市場での求職・就職が妨げられてしまったとの批判である。本来は賃金コスト補助を必要としないのに、雇用主が補助を受け取ったとの批判でもある。

運用する側の問題も生じた。ジョブセンターはこの施策の実施を躊躇したのであった。期限を区切らない支援はジョブセンターの予算を長期的に拘束することになる。多くのジョブセンターは、長期的に財源を拘束されるのを強く恐れたのである。2009 年に社会民主党が連立政権から抜けたことにより、雇用政策予算の大幅削減が進められ、ジョブセンターへの財源保障が不安定になった。「就労促進」は予算に上限が定められ、支援対象者が急減し、2012 年には廃止されてしまった¹⁶。

(3) 社会参加効果

しかし、もう一方で、社会参加という評価視点からすると、とても高い成果があがっていた (Hirsland und Lobato, 2012 : 98)。受給者の社会的ステータスが変化することと、ミニマムの生活

¹⁶ この背景には、2009 年の連邦議会選挙で SPD が大敗し大連立が解消し、CDU/CSU と FDP (自由党) の連立政権へと政権が転換し、労働市場政策も転換したことがある。CDU の中では、コッホ・ヘッセン州首相が求職者基礎保障をワークフェアの方向 (低賃金就労への就労義務強化) へ厳格化することを求めている (Koch fordert Arbeitspflicht bei Hartz IV, Der Tagesspiegel, 16.01.2010)。

水準からノーマルな生活へと生活の幅が拡大すること、この二つが受給者の自尊心を高め、自己決定と参加を大きく促した。自己決定には、自分で選択でき、実践できる条件の存在が前提となる。受給者は、雇用主から普通の賃金が支払われるので、受給者という社会的ステータスではなく、労働者としての社会的地位を得たことを実感できたのであった。最低限の生活ではなく、消費の幅を広げ、消費者としての自己決定も拡大した。何より、ジョブセンターに管理されることから自由になり、自分が独立して行動することが、より高い段階の自己決定とインクルージョンの基礎となった。

こうした成果をあげるには、支援期間が長くなければならない。生活の規範的なパターンを取り戻し、生活が安定するだけでなく、さらに先を見通せるようになり、自分の生活と人生を自己決定する経験を積み重ねるには、一定の時間枠が必要である (ebd.:101)。従来の雇用創出対策は1年、長くて2年に限定されていたが、「就労促進」は期限を定めなかった。「就労促進」は、持続可能な参加保障のためには支援期間がより長くなければならないし、長い時間をかければそれが可能となることを立証したのである。

ここにジレンマが明らかになっていた。労働を通じた社会参加の効果は、労働条件が良ければよいほど、時間をかければかけるほど大きい。しかしそれは、受給者を雇用創出対策が抱え込むことにつながり、かつ、支援のついていない一般雇用への移行はほとんど望めないのであった。このジレンマをどう乗り越えるかが、「就労促進」が残した課題である。

(3) 階層的システムの提案

制度としては、第一労働市場への参入をめざす賃金コスト補助と、「社会的労働市場」(社会参加そのものが目的の労働市場)への参入を目指す賃金コスト補助との、階層的システムにすることがジレンマの解決策となる (Koch und Kupka, 2012)。

運用にあたっては、「労働市場から遠い」対象者の中から適切に選別し、第一労働市場への参入を目指す者(「労働市場にまだ近い」者)と、社会参加そのものを目標とする者(「労働市場からはるかに遠い」者)に分けることが課題となる。第一労働市場への参入を目指すには、対象者の生産性の低さを賃金コスト補助金で緩和できること、生産性が徐々に高まり、補助金を逡減できることが条件となる。他方で、社会的労働市場における社会参加を目標とするのは、一般労働市場で採用される可能性がないことが条件となる。この区分けによってジレンマから逃れようというのである。こうした階層的システムの具体化がめざされることになる。

6. 賃金コスト補助の階層的システムと「社会的労働市場」の創設

「就労促進」が廃止された翌 2013 年には、「労働市場から遠い」長期失業者対策の改善・新制度創設に向け、社会民主党、緑の党、左翼党がそれぞれ法案を提出し始めた。福祉団体はこの施策を「社会的労働市場」の実現と表現するようになった。連邦福祉団体共同体（BAGFW）によれば、「社会的労働市場」とは、一般労働市場から遠い人への、多様な雇い主の下での、高率・長期の賃金コスト補助に基づく、社会保険加入義務のある長期雇用であり、社会参加を目的とした、意味のある仕事の場のことである。あわせて、個人に即したソーシャルワークによる伴走と職業訓練を同時に受けることができ、運用にあたっては、自発性が尊重されなければならない（BAGFW,2013）。

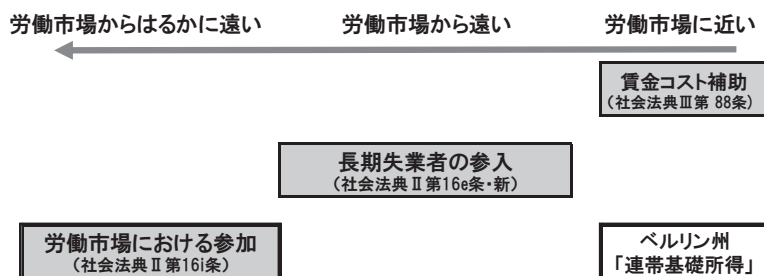
重要なのは、2012 年以降、社会民主党や緑の党が政権をとる諸州においてモデルプロジェクトが実施されてきたことである。また、2015 年には社会民主党との大連立政権が復活し、連立協定を受けて二つの連邦プログラムが取り組まれてきた。これらはロックイン効果を減らし、かつ、高い社会参加効果をあげたと評価され、新施策導入の根拠となった。

（1）階層的システムの具体化

現時点では、2019 年の新施策導入により社会保険加入義務のある雇用を促進する賃金コスト補助の諸施策は、下図のとおり階層的なものとなった。まず、「労働市場に近い人」への支援として、労働政策としての「雇用促進（社会法典Ⅲ）」を法的根拠とする賃金コスト補助がある。障害者や失業者の雇い入れを支援する従来からの賃金コスト補助である。州レベルの施策としては、ベルリン市長が提案した「連帯基礎保障」が失業期間 1 年を越えた人を対象にしている。

労働市場から遠いが、まだ一般労働市場への参入を目標にできる人への支援策が、求職者基礎保障の「長期失業者の参入」である。一般労働市場への参入が困難な人、労働市場からはるかに遠い人のための支援策が「労働市場における参加」である。

図 8 階層的賃金コスト補助システム



（出所）BMAS（2015）をもとに作成

表5 第16e条と第16i条

	第16e条「長期失業者の参入」	第16i条「労働市場における参加」
目的	長期失業受給者の「一般労働市場」での社会保険加入義務のある雇用を可能にし、支える。	「労働市場から非常に遠い」受給者に対し、「労働市場における社会参加」を促進する。
対象者	就労可能な受給者で、 参入支援を受けてきたにもかかわらず、少なくとも2年は失業している	就労可能な受給者で、 25歳以上、かつ、過去7年間のうち少なくとも6年間継続受給している
雇用関係	社会保険加入義務のある雇用	社会保険加入義務のある雇用
支援期間	雇用関係の最初の2年間。	最長、5年間。
賃金コスト支援の高さ	賃金と失業保険を除いた社会保険料を合わせた使用者負担分の ・初年度は、75パーセント ・2年目は、50パーセント	法定最低賃金と失業保険を除いた社会保険料を合わせた使用者負担分の ・1年目と2年目は、100% ・3年目は、90% ・4年目は、80% ・5年目は、70%
賃金	法定最低賃金を適用する	労働協約による賃金を適用する
随伴する支援	ジョブコーチ	ジョブコーチ 職業訓練と実習

(出所) 法文をもとに筆者作成

(2) 第16e条「長期失業者の参入」

長期失業者への一般労働市場での就労機会を増やすために、旧第16e条「労働関係の促進 (FAV)」が改正され、「長期失業者の参入」となった。

対象者の条件は、最低2年間は失業していた長期失業者である。労働市場に近い人を援助付きの雇用に囲い込んでしまうと、本来可能であったはずの一般企業への就職を妨げてしまう。このロックイン効果を防ぐため、失業期間が2年を越えたことを基準として、それより失業期間が短い人は労働市場に近い人であり、職業紹介による一般就労の可能性が高く、この制度の支援対象とはしないと判断することになった。

2年を越えて失業していた人の職業紹介阻害要因は大きい、この時点で集中的に支援することにより、永続的長期失業を予防できる(「労働市場にまだ近い」としている。旧第16e条は阻害要因が二つ以上あることという条件を付けていたが、そのため支援対象を制限することになった。労働市場にまだ近い長期失業者を対象にするため、失業期間だけを条件とした。

賃金コスト補助額は、1年目が賃金コストの75%、2年目が50%の定率となっている。賃金コスト補助は、本来、雇い入れた労働者の生産性の低さを補うものである。労働政策による障害者や阻害要因を抱えた失業者の雇い入れのための従来の賃金コスト補助(社会法典Ⅲ第88条、第90条)は、

対象者の資格や個別の状況を調査し、上限内の比率で補助割合を個別に決定している。しかし、それをそのまま長期失業者に適用すると、ジョブセンターの業務の負担になるだけでなく、雇い入れ側に負担と戸惑いを与えてしまう。第 16e 条は定率の補助にして個別判定をなくし簡素化した。

労働条件は、社会保険加入義務があり、賃金は法定最低賃金が適用される。

包括的な伴走支援を組み合わせることが、長期失業者の一般労働市場での就労を改善し、安定化させることになる。就労中は、コーチングとして、労働エージェンシーまたはそれから委託を受けた第三者により「包括的な就労随伴支援」が行われる。

小括

第 16e 条は、あらかじめ人を採用したいと願っていた企業に、賃金コスト補助によって、期限付きで長期失業者を採用させることで、賃金コスト補助期間が終了後も、その人を雇い続ける効果（貼り付け効果）が高いことを狙っている。先行するプログラムでは、雇い主になったのは中小企業であり、一定の定着がみられた。これを生かせるかどうかがかギになる。

（３）第 16i 条「労働市場における参加」：「社会的労働市場」の創設

「労働市場からはるかに遠い」受給者に対し、「労働市場における社会参加を促進するため」、社会保険加入義務のある労働関係を賃金コスト補助によって創出する施策である¹⁷。連邦政府の法案趣旨説明（Bundesregierung, 2018）をもとに、ポイントをまとめておこう。

対象は、過去 7 年間の間に、少なくとも 6 年間受給していた人で、かつ、その期間に社会保険加入義務のある労働をしていないか、しても短期間だけだった人である。当初案では受給条件が 7 年を越えてとなっていたが、最終的に「労働市場からはるかに遠い」の基準は、6 年間受給していたこととなった。なお、例外として、幼児または重度障害者が需要共同体にいる場合は、受給期間が 5 年を越えれば支援対象とするとしている。

先行した施策や連邦プログラムと異なり、どのような職業紹介就労阻害要因を、いくつ持っているかなどの条件付けをしていない。阻害要因を具体的に指定すると、参加者へのスティグマを強めてしまったという批判を配慮したのである（DGB, 2018:7）。阻害要因を具体的に指定しなくても、すでに 6 年間という受給期間の長さそのもので、一般企業に採用される可能性のない「労働市場からはるかに遠い人」であることは明らかなとしている。

「労働市場における社会参加」を第一目標に掲げている。補助金で援助された就労から、補助金の

¹⁷ 雇用主に権利を保障する規定になっている。「労働市場における社会参加を促進するために、雇用主が社会保険加入義務のある雇用契約を創設した場合、その雇用主は賃金補助を受けることができる。」

つかない一般労働市場での就労への移行や、それによる要扶助状態からの脱却が直接の目的ではない。目標から外したわけではないが、それはあくまで中長期的目標である。受給者をアクティベートし、就労により要扶助状態から脱却させるのを第一目標としている制度体系の中で、それと異なり、「就労による社会参加」そのものを第一目標に明示していることの意味は大きい¹⁸。

支援期間が長い。最長5年の長期支援を行う。最長2年としてきた他施策と比べ、5年間というのは画期的な長さである。期限に定めのない雇用が望ましいが、5年間あれば社会参加として十分な成果があげられるとしている¹⁹。

期間を長く設定することは、先に述べたように、ジョブセンターの側からすると、一度始めたら支出を継続させることになり、財政の硬直化を招く。財政上のリスクを冒してこの事業を展開することには消極的にならざるを得ない。先行した「就労促進」や諸プログラムの成果評価においてはジョブセンターのこうした消極姿勢が如実に示されていた。

そのために、「パッシブ・アクティブ転換 (PAT)」が制度化されている。受給者が第16i条により就労し賃金を得ることで、賃金額が最低生活費より高ければ失業手当Ⅱの金銭給付は不要になる。賃金が世帯のニーズを満たさなくても、賃金は収入認定され、その分、失業手当Ⅱの金銭給付額は減る。第16i条の事業（アクティブ事業）を展開した分、金銭給付額は節約される。こうして浮いた金銭給付（パッシブ給付）予算を、第16i条などアクティブ事業に回すことができるように、連邦政府は失業手当Ⅱの金銭給付予算に但し書きを加え、連邦予算法に明記した。これによって金銭給付の予算を賃金コスト補助にあてることが可能になった。このパッシブ・アクティブ転換を、ジョブセンター及び自治体がどのように活用するか、注目していかなければならない。

得られる賃金が高いことも画期的である。労働協約に基づく賃金が保障されることになった。賃金は法定最低賃金ベースという当初案から前進が見られた。2019年の法定最低賃金は時給9.19ユーロである。協約賃金の具体的金額は、地域及び業種により異なるが、例えばベルリン州では、2019年1月現在、低賃金の代表職であるホテル・飲食業における専門資格を必要としない一番低いランクで、フルタイム就労者の月収が1,643.00ユーロ（週39時間労働）、時給ベースの就労では時給9.98ユーロである²⁰。フルタイム働けば、単身の給付月額（基準需要424ユーロ、家賃404ユーロ、暖房費57ユーロ、計885ユーロ）を大きく上回る。

¹⁸ 第16i条は、他の公的雇用対策が、参加者の雇用可能性と労働市場への参入機会を改善するよう設計され、一般労働市場への参入を政策目標としているのとは異なり、純粋な社会政策指向であり、その中核は、長期受給者を労働生活に長年参加できるようにし、それによって社会参加を促進することである (Lietzmann, et al. 2018: 2)。

¹⁹ 第16i条そのものには、5年間という時限が課せられている。

²⁰ Kurzübersichten über tarifliche Arbeitsbedingungen in verschiedenen Branchen in den Ländern Berlin und Brandenburg, Stand: Januar 2019.

雇い主への補助金額も高い。雇い入れ当初2年間は、賃金コストの100%を支援する。失業保険以外の社会保険料も補助される。かつてない高率補助であるが、これをめぐってはキリスト教民主同盟（CDU）が反対してきた経緯がある [Deutscher Bundestag, 2013: 31653D]。賃金コスト補助は、雇い入れた労働者の生産性・能力の低さを補う制度として運用されてきた。個別の労働者それぞれがどれだけ足りないかを考慮することなく、一括して100%補助するというのは、全員の能力が全く欠けているということを意味しており、そうした雇い入れはありえないというのがこれまでのCDUの見解であった²¹。しかし、連立協定において合意された施策なので、CDUは基本的見解を変えるわけではないが、この第16i条に関しては100%補助を容認したのであった。

なお、ベルリン州は3年目に補助率が下がるのに対応し、雇い主の負担が増えないように、逡減した分を州が埋め合わせるとしている。雇い主としての公益的事業体にとって、こうした補填なしに雇用を継続するのは実質的に難しい状況がある。

さらに画期的なのは、雇い主や仕事の限定がないことである。雇用創出対策の雇い主は、これまで公益的な事業体に限るなど、制限されてきた。雇用主の制限がなく、非営利、営利を問わず、全ての雇用主が補助の対象になる。また、就労する分野は、これまで、追加的、公益的、競争中立的という制約がかけられ、限られた業種・分野の単純労働、かつ「人工的」な仕事しかできなかった。制約が外されたことで、現実的な、意味のある仕事に就くことができると評価されている。これまで事業の制約により、単純な、市場から遠い作業に限定されていた。制約がなくなったことで、市場に近い事業や、意味のある仕事を創出できることになる。市場に近いということは、働き方も一般企業と同様になるということである。失業者・受給者だけが集団で、特定分野の作業に従事してきたが、労働市場に近い多様な仕事が可能になり、失業者・受給者以外の人と一緒に働く、インクルーシブな働き方ができるようになる。インクルーシブな働き方が、社会参加にとってとても大きな意味を持つのである。

あわせて重要なのが、伴走するジョブコーチの財源を補助することである。阻害要因を抱えた「労働市場から非常に遠い人」が、仕事を継続する上で、伴走型のジョブコーチが果たす役割はとても大きい。労働エージェンシーまたはそれから委託を受けた第三者が、労働と生活の両分野で「必要な全体的な就労随伴支援」を行わなければならない。さらに、簡易な職業訓練のため、もしくは他の使用者のもとでの事業所内実習のために、3000ユーロまで援助される。

²¹ SPDは一般企業での雇い入れが難しい人を高い労働条件で雇い入れるためには、雇い主の負担をなくさなければならないとし、個別の生産性審査なしに一括して100%補助という提案をしてきた。

小括

最低生活保障制度である求職者基礎保障が、一般企業に就職するのが困難な長期受給者に、一般企業も含む場でノーマルな雇用を提供し、ミニマムではなく、ノーマルな生活水準を保障していることを確認した。連邦労働財源をもとにした労働エージェンシーによる労働市場政策(第16i条)が、長期受給者に対し、ノーマルな労働を通じた社会参加そのものを目標とする施策を展開し始めたのである。

これは、低賃金就労を強制し、働くことで最低生活を保障するという、かつてコッホ・ヘッセン州首相が提唱したモデルとは違う。また、働かなくてもミニマムを保障するというベーシックインカムとも違う。働くことで最低生活以上の、ノーマルな社会参加を保障するというものである。

7. おわりに

以上で見てきた「社会的労働市場」創設は、「ハルツIV廃止」を掲げる社会的動きと重なり合って進められてきた。ハルツIV改革については、2018年末から2019年年頭にかけて労働総同盟(DGB)や社会民主党からの改革提案が出揃った。基本は、先行する失業保険を拡充・延長し、また、職業転換訓練の権利を保障し、求職者基礎保障に入ってくる人を減らし、求職者基礎保障の守備範囲を大幅に縮小するというものである。子ども・若者は、求職者基礎保障の対象から外すということも提案されている。その上で、求職者基礎保障を受給している人には、「社会的労働市場」での労働を通じた社会参加を保障する、というものである。新施策の具体的な実施状況をフォローすることと合わせて、制度全体がどう見直されていくのか調査・検討を続けたい²²。

正規雇用として採用されるのが困難で、社会的に排除されている人、生活困窮に陥っている人は、正規のノーマルな雇用、長期の安定した賃金の高い雇用を通じてこそ、社会参加が可能になる。就労支援として、正規雇用のポストを長期間提供し、質の高い、ノーマルな社会参加を保障する。それによって生活に困窮した人は、先の見通しを得ることができる。長期の社会参加の結果、支援の付かない正規雇用に移行する人も出てくることにはなろう。しかし、支援なしの正規雇用への移行を施策の第一目標にはしない。賃金コスト補助により正規雇用として就労することは、支援付きの雇用からの脱却のための中間的な就労ではなく、社会参加そのものを達成することなのである。こ

²² 基本的な性格に関わっては、「狭義の支援と要請アクティベーションから、全面的で自己決定に基づくケーパビリティモデルへ」(Reis und Siebenhaar, 2015)や、「ケーパビリティモデルからアウトノミーモデルへ」(Betzelt und Bothfeld, 2014)という議論が行われてきた。就労につなぐという目標から切り離し、「人間の尊厳と自己決定」をベースに社会参加そのものを目標にして、ニーズ把握、ケースマネジメント、評価指標とコントロールのシステムを作り直すべきとの提案である。これらの具体化はまだ途上である。

うしたドイツの公的扶助施策の展開は、中間的就労の場が十分に提供できず、多くの人が失業と非正規雇用を繰り返すか「半福祉半就労」状態にとどまっている日本の生活困窮者支援の在り方に、検討すべき大きな課題を投げかけている。

〔付記〕

本研究は日本学術振興会科研費基盤研究（C）課題番号 19K02169 「ドイツ求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）における社会参加支援の展開の検証」による研究の一部である。

引用・参考文献

- Bauer, F., K., Bruckmeier, P., Kupka, T., Lietzmann, P., Lobato, M., Promberger und J., Wolff, 2018, Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an, IAB-Stellungnahme 10/2018
- Beste, J., A., Bethmann und S., Gundert, 2014, Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger, *IAB-Kurzbericht* 24/2014.¥¥
- Beste J., und M., Trappmann, 2016, Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, *IAB Kurzbericht*, 21/2016.
- Betzelt, S., und S., Bothfeld, Autonomie – ein neues Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik, Friedrich Ebert Stiftung, *WISO-direkt*, Oktober 2014.
- Betzelt, S., und I., Bode (ed.), 2018, *Angst im neuen Wohlfahrtsstaat*, Nomos.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2019a, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale) , Janur 2019.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2019b, Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen) Deutschland, Länder, Kreise und kreisfreie Städte, Januar 2019.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2018a, Strukturen der Grundsicherung SGB II (Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Oktober 2018.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2018b, Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einen Blick, Kurzinfor, Dezember 2018.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2018c, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Verweildauern im SGB II - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen).
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2018d, Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einen Blick, BA Kurzinfor, Dezember 2018.

<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/arbeitsmarktberichte/flyer-sgbii/flyer-sgbii-d-0-pdf.pdf> (2019年10月22日)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.(BAGFW), et al., 2013, Arbeiten und an der Gesellschaft teilhaben – Wege aus verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS), 2015a, Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.

https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/vam/2015/doku/f-9903-15/konzept_abbau_langzeitarbeitslosigkeit_bmas.pdf (2019年10月22日)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS), 2018a, Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro.

https://www.modellvorhaben-rehapro.de/DE/Home/home_node.html (2019年10月22日)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS), 2018b, Der neue § 16h SGB II – Hintergrund, Umsetzungsstand und Perspektiven der Förderung schwer zu erreichender junger Menschen im SGB II.

https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/16h_BMAS (2019年10月22日)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS), 2015, Jugendberufsagenturen erleichtern Start ins Berufsleben.

<https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2015/jugendberufsagenturen-erleichtern-start-ins-berufsleben.html> (2019年10月22日)

Bundesregierung, 2018, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch -Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10.SGB II -ÄndG).

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-teilhabechancengesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (2019年10月22日)

Butterwegge, C., 2018, *Hartz IV und die Folgen – Auf dem Weg in eine andere Republik?*(3.Auflage), Beltz.

Christoph, B., S., Gundert, A., Hirsland, C., Hohendanner, K., Hohmeyer und P., R., Lobato, 2015, Ein Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?, *IAB Kurzbericht* 3/2015.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) , 2019, Empfehlungen des

- Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, Die Empfehlungen (DV 21/18).
- Deutscher Bundestag, 2013, Stenografischer Bericht 246. Sitzung Deutscher Bundestag 2013, Plenarprotokoll 17/246.
- Deutscher Bundestag, 2011, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, BT-Dr. 17/6880
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2018a, Sozialen Arbeitsmarkt am Leitbild - „Gute Arbeit“ ausrichten, *arbeitsmarkttaktuell*, (05), Mai 2018.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2018b, Soziale Sicherheit statt Hartz IV
<https://www.dgb.de/themen/++co++68e8aeb0-f93e-11e8-b4a4-52540088cada> (2019 年 10 月 22 日)
- Fuchs, P., F., Bauer, 2016, Wirkungsmechanismen öffentlich geförderter Beschäftigung -Eine empirische Untersuchung im Rahmen der Manahmeevaluation, *ISG working paper*, (10).
- Fuchs, P., H., Silke, 2017, öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen: Betreuung, Wohlfahrtseffekte und Beschäftigungsperspektiven bei privaten und gemeinnützigen Arbeitgebern, *Sozialer Fortschritt*, 66: 611-631.
- 布川日佐史編著, 2002, 『雇用政策と公的扶助の交錯 日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に』御茶の水書房。
- 布川日佐史, 2004, 「ドイツにおけるワークフェアの展開－稼働能力活用要件の検討を中心に」『海外社会保障研究』147: 41-55。
- 布川日佐史, 2006, 「ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」 析本一三郎・連合総研編『積極的な最低生活保障の確立－国際比較と展望－』第一法規, 第2章, 105-137。
- 布川日佐史, 2008, 「ドイツにおける貧困の新たな顕在化－社会法典Ⅱ（求職者基礎保障）導入の効果」『経済研究』（静岡大学）, 12(4):123-136。
- Hirseland, A., R., Lobato, und T., Ritter, 2012, Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? - das Beispiel des Beschftigungszuschusses, *WSI-Mitteilungen*, 65(2): 94-102.
- Hirseland, A., L., Kerschbaumer, I., Ksters und M., Trappmann, 2019, Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit, *IAB Kurzbericht* 20|2019
- Kaltenborn, B und P. Kaps, 2012, Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II, Bundesministerium für Soziales und Arbeit, FB 434.
- Kaps, P., S., Bothfeld, M., Brussig, T., Hofmann und M., Knuth, 2017, Normen und Strukturen einer

- solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik, Hans Böckler Stiftung, *Workingpaper Forschungsförderung*, 047.
- Klerks, Uwe, 2018, Neue Aufgaben für Jobcenter im SGB IX , *info also*, 2018 (3): 99-103.
- Koch, S., P., Kupka, 2012, Öffentlich geförderte Beschäftigung : Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose ; Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, *WISO Diskurs*, Januar 2012.
- Kupka, P., P., Lobato, und J., Wolff, 2019, Die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose war ein wichtiger Schritt, *!AB FORUM*, Datum: 27. September 2019
<https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/>
- Kupka, P., J., Möller, P., Lobato und J., Wolff, 2018, Teilhabe für arbeitsmarktferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt – Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (ZfWP)* ; 67(2): 154–163
- Lenk, T., M., Hesse und A., Kratzmann, 2017, *Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017*, Sachsenlandkurier 5/17.
- Lietzmann, T., P., Kupka, P., Lobato, M., Trappmann und J., Wolff., 2018, Wer für eine Förderung infrage kommt, *IAB Kurzbericht*, 20/2018.
- Lobato, P., 2017, *Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose - Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft*, Springer.
- Reis, C., und B., Siebenhaar, 2015, Befähigen statt aktivieren- Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II , Friedrich Ebert Stiftung, *WISO-Diskurs*, Juni 2015.
- Senatskanzlei, 2019, Das Solidarische Grundeinkommen: Eine Win-Win-Situation für Arbeitslose und die Gesellschaft, Pressemitteilung vom 20.02.2019.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) , 2019, Arbeit, Solidarität, und Menschlichkeit: Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit, Teil 1: Arbeit.
https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902_PV-Klausur/20190210_Neuer_Sozialstaat.pdf (2019 年 10 月 22 日)
- 嶋田佳広 , 2018, 『住宅扶助と最低生活保障 - 住宅保障法理の展開とドイツ・ハルツ改革』 法律文化社 .
- 武田公子 , 2016, 『ドイツ・ハルツ改革における政府間行財政関係』 法律文化社 .
- Wagner, A., 2007, Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose – ABM, Arbeitsgelegenheiten und öffentlich finanzierte Beschäftigung, *WSI Mitteilungen* 6/2007: 320-327.